



EVALUIERUNGS- BERICHT

Erster Zwischenbericht zum
Sonderprogramm des Landes:
"Für unser Land: Arbeitsplätze
sichern - Unternehmen
unterstützen - nachhaltig
investieren"



Vorwort des Ministerpräsidenten

Liebe Rheinland-Pfälzerinnen und Rheinland-Pfälzer,

in diesem und im folgenden Jahr wirkt sich die größte weltweite Wirtschaftskrise seit dem Bestehen der Bundesrepublik auf Rheinland-Pfalz aus.

Anfang des Jahres 2009 haben deshalb Bund und Länder gemeinsam mit den Kommunen ein großes Konjunkturpaket auf den Weg gebracht, das Beschäftigung sichern, Betriebe unterstützen und die Bildungsprojekte sowie eine nachhaltige Entwicklung in den Regionen fördern soll.

Noch vor der Verabschiedung im Bundestag hatte sich das rheinland-pfälzische Kabinett darauf verständigt, sofort mit allen Verantwortlichen aus den Kommunen, der Wirtschaft, den Banken und allen anderen Institutionen und Verbänden in Gespräche einzutreten, damit das Investitionsprogramm dieses Konjunkturpaketes im Land zügig und effizient umgesetzt werden kann.

Mit dem rheinland-pfälzischen Sonderprogramm „Für unser Land: Arbeitsplätze sichern – Unternehmen unterstützen – nachhaltig investieren“ stemmt das Land zusammen mit den Kommunen seit März 2009 die Umsetzung. Ursprünglich war vorgesehen, zusätzliche 625 Millionen Euro in den Jahren 2009 bis 2011 in die rheinland-pfälzische Infrastruktur und hier besonders in Bildungsprojekte zu investieren. Inzwischen beläuft sich das Gesamtinvestitionsvolumen aus Mitteln des Bundes, des Landes, der Kommunen und aus Eigenanteilen der Freien Träger auf 800 Mio. Euro.

Dieses enorme Fördervolumen heißt es zeitnah, effizient und an den Fördervorgaben des Bundes ausgerichtet umzusetzen. Alle Anstrengungen beim Land, bei den Kommunen und den Freien Trägern sowie Kirchen richten sich seitdem darauf aus.

Gemeinsam mit den Kommunen setzen wir sehr erfolgreich die Vorgaben des Investitionsgesetzes des Bundes um: Das heißt, die Mittel fließen zu 65 Prozent in Bildungsprojekte und zu 35 Prozent in die allgemeine Infrastruktur. Die energetische Sanierung hat Top-Priorität. Dabei haben wir jedoch noch zwei besondere rheinland-pfälzische Akzente gesetzt. Erstens die Barrierefreiheit, denn sie hilft behinderten Menschen, Familien und Älteren. Zweitens: Rheinland-Pfalz ist eines der

wenigen Länder, das die Mittel an die Volkshochschulen und andere Weiterbildungsträger weitergegeben hat und so auch den Bereich der Erwachsenenbildung deutlich unterstützt.

Mit diesem Evaluationsbericht blickt die Landesregierung zum ersten Mal zurück und bewertet ihr gemeinsames Handeln mit den Kommunen, den Freien Trägern, den Kirchen und die Umsetzung durch die Wirtschaft. Diesen freiwilligen Bericht hatte ich in meiner Regierungserklärung zum Sonderprogramm „Für unser Land: Arbeitsplätze sichern – Unternehmen unterstützen – nachhaltig investieren“ am 4. Februar 2009 angekündigt und freue mich, ihn hiermit vorlegen zu können.

Im „Pakt für Rheinland-Pfalz – für Arbeit und Wirtschaft“, in dem die Landesregierung regelmäßig mit den Spitzenvertreterinnen und -vertretern aller verantwortlichen Institutionen und gesellschaftlich relevanten Organisationen zusammentrifft, wird kontinuierlich über den Umsetzungsstand des Sonderprogramms beraten. So war dieser Bericht auch das Thema der letzten Paktsitzung am 2. November 2009: Alle, insbesondere die kommunalen Spitzenverbände, die Kirchen und die Wohlfahrtspflege bestätigen die gute Zusammenarbeit mit den Landesbehörden und loben die Transparenz der Bewilligungsverfahren, die effiziente Umsetzung und die gute Kommunikation. Wie beim Ovalen Tisch für Ausbildung, sind auch die Mitglieder des Paktes unverzichtbare Berater der Landesregierung, die wir sehr schätzen.

Inzwischen können wir auch Aussagen zur Wirkung machen. Die Wirtschaft hat von den Aufträgen profitiert. Auch die Gewerkschaften bestätigen, dass das Konjunkturpaket bei den Beschäftigten angekommen ist. Die Arbeitsmarktstatistik bildet die Wirkung des Programms ab und auch die Anzahl der gemeldeten Kurzarbeitsplätze ist inzwischen rückläufig. Das sind in einer Krise positive Signale.

Rheinland-Pfalz liegt erfreulicherweise bei der Umsetzung dieser Konjunkturmaßnahme an der Spitze der Länder. Allen Beteiligten danke ich an dieser Stelle sehr herzlich für das Engagement und die konstruktive Zusammenarbeit.

Ihr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Beck', written in a cursive style.

Kurt Beck

**Sonderprogramm des Landes:
„Für unser Land:
Arbeitsplätze sichern – Unternehmen unterstützen –
nachhaltig investieren“**

Evaluierungsbericht

1. Einleitung: Strategische Weichenstellungen zur Überwindung der ökonomischen Krise

Zur Bekämpfung des stärksten Konjunkturerinbruchs seit Bestehen der Bundesrepublik wurde im Januar 2009 vom Bund mit Unterstützung der Länder das Konjunkturpaket II beschlossen. Teil dieses Konjunkturpakets ist das Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG). In diesem Rahmen fließen insgesamt 10 Mrd. Euro Finanzhilfen des Bundes an Länder und Kommunen, die ihrerseits einen Kofinanzierungsanteil von mindestens 25 % aufzubringen haben, so dass insgesamt 13,3 Mrd. Euro in den Jahren 2009 bis 2011 für öffentliche Investitionen zur Verfügung stehen. In Rheinland-Pfalz ergibt dies ein Gesamtbudget in Höhe von 625,1 Mio. Euro, davon kommen 468,8 Mio. Euro vom Bund. Die Umsetzung des ZuInvG in Rheinland-Pfalz erfolgt im Rahmen des Sonderprogramms „Für unser Land: Arbeitsplätze sichern – Unternehmen unterstützen – nachhaltig investieren“, wobei die Zahlungsströme über den Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz abgewickelt werden. Dieser Bericht, der von Herrn Ministerpräsident Kurt Beck in seiner Regierungserklärung am 4. Februar 2009 angekündigt wurde, dient der Evaluierung der seitherigen Umsetzung des Sonderprogramms.

2. Haushaltspolitische Strategie in Rheinland-Pfalz

Ziel der Landesregierung ist es, mit der Umsetzung des Sonderprogramms die rheinland-pfälzische Wirtschaft in der Rezession zu stützen. Dadurch sollen Ausbildungs- und Arbeitsplätze im rheinland-pfälzischen Mittelstand, im Handwerk und im Handel gesichert werden. Zugleich hilft das Programm den Kommunen, einen langjährigen Investitionsstau bei kommunalen Infrastruktureinrichtungen

konjunkturgerecht abzubauen und durch energetische Sanierungsmaßnahmen zukünftig Energiekosten zu sparen.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen die Investitionen nach dem ZulnvG innerhalb des genannten Zeitraums zusätzlich zu den ohnehin in den öffentlichen Haushalten veranschlagten Investitionen getätigt werden. Der strategische Ansatz für die Haushaltspolitik erfordert also zweierlei: einerseits das Wirken der automatischen Stabilisatoren, also ein „Geradeausfahren“ der staatlichen Ausgaben zur Stabilisierung der Nachfrage; andererseits ein aktives konjunkturpolitisches Gegensteuern durch zusätzliche staatliche Nachfrage, um den privaten Nachfrageausfall zumindest teilweise zu kompensieren.

Folglich bedeutet das einen konjunkturpolitisch konsequenten Verzicht auf Gegenfinanzierung der zusätzlichen Ausgaben durch Einsparungen an anderer Stelle.

Die Landesregierung bringt deshalb die erforderlichen Kofinanzierungsmittel für die Umsetzung des Sonderprogramms vollständig über eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme auf. Gleichzeitig hat sich die Landesregierung entschlossen, die konjunkturell bedingten voraussichtlichen Steuermindereinnahmen ohne weitere Ausgabeneinschnitte zu akzeptieren. Die Kehrseite der Medaille ist der spiegelbildliche Anstieg der Kreditaufnahme, den es nach Überwindung der Krise umzukehren gilt. Aber nur so lassen sich schwere dauerhafte Schäden in der Realwirtschaft vermeiden.

Auch in den anderen Ländern wird eine aktive Konjunkturpolitik betrieben. Insofern ist es in dieser gesamtwirtschaftlich historischen Situation auch ein Gebot der Solidarität unter den Ländern und eine Frage der Bundestreue, sich konjunkturgerecht, d.h. antizyklisch, zu verhalten.

3. Grundzüge und Schwerpunkte des Sonderprogramms „Für unser Land: Arbeitsplätze sichern – Unternehmen unterstützen – nachhaltig investieren“

3.1 Grundzüge

Im Rahmen des Sonderprogramms erfolgt die Investitionsförderung über insgesamt 26 Landesprogramme und kommunale Förderprogramme. Die Förderung

kommunaler Investitionen erfolgt nach Bewilligungsverfahren, die sich an den bekannten und bewährten Abläufen der etablierten Förderrichtlinien ausrichten.

Um zur laufenden Förderung aus dem Landeshaushalt nicht in Konkurrenz zu geraten, wodurch die Einhaltung der im ZulnvG geforderten Zusätzlichkeit der Investitionen gefährdet werden könnte, beträgt die Förderquote für kommunale Maßnahmen nicht pauschal 75 %, sondern orientiert sich an den üblichen Förderquoten des jeweiligen Förderprogramms. Dies führt dazu, dass durch den erhöhten Eigenanteil der Kommunen mit den Fördermitteln des Bundes ein deutlich höheres Investitionsvolumen angestoßen werden kann, als das ZulnvG vorsieht. Dabei wird der kommunale Eigenanteil an den förderfähigen Kosten jeder Maßnahme durch ein zinsloses Darlehen des Landes vorfinanziert.

Insgesamt fließen 468,8 Mio. Euro an Finanzhilfen des Bundes nach Rheinland-Pfalz. Mit diesen Bundesmitteln und den korrespondierenden Landesmitteln in Höhe von 98,6 Mio. Euro sind die 26 Landes- und Landesförderprogramme durch Beschluss des Ministerrats vom 3. Februar 2009 dotiert worden. Für die beteiligten Landesressorts ergeben sich damit sog. „Ressortbudgets“ als Rahmen für die einsetzbaren Fördermittel von Bund und Land – mit denen zusätzlich mindestens 57,7 Mio. Euro an kommunalen Kofinanzierungsmitteln eingebunden werden sollen. Dabei erfolgt eine klare Zuordnung der Mittel zu den Förderungsschwerpunkten Bildungsinfrastruktur und Infrastruktur nach dem ZulnvG, sowie dahingehend, ob die Mittel für kommunale oder Landesinvestitionen eingesetzt werden dürfen.

Durch diese Struktur der Ressortbudgets ist bei der Umsetzung des Sonderprogramms von vorne herein sicher gestellt, dass sämtliche Quoten eingehalten werden, die vom ZulnvG vorgegeben werden. So sollen von den Bundesmitteln 65 % für Bildungsinfrastruktur und 35 % für sonstige öffentliche Infrastruktur verwendet werden. Die Mittel müssen zu mindestens 70 % in kommunale Investitionen fließen. Das Bundesgesetz verlangt außerdem, dass die Kofinanzierungsanteile des Landes und der Kommunen im Durchschnitt mindestens 25 % betragen.

3.2 Besondere Schwerpunkte

Aufgrund der Intervention des Landes wurde in das ZulnvG auch die Förderung von freigemeinnützigen Trägern aufgenommen. Die Liga der Freien Wohlfahrts-

pflege und der Kirchen bestätigen, dass Kirchen und Freie Träger gemeinnütziger Einrichtungen in erheblichem Maße vom Sonderprogramm profitieren und ihren Beitrag zur Verbesserung der Bildungseinrichtungen und der Infrastruktur leisten.

Die Landesregierung hat das Sonderprogramm mit besonderen inhaltlichen Schwerpunkten verbunden.

So soll durch die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen an Hochschulstandorten die Förderung des Ausbaus der Betreuungsinfrastruktur mit der Modernisierung und Profilbildung der Hochschulen verbunden werden.

Rheinland-Pfalz gehört außerdem zu den wenigen Ländern, welche dezidiert die Förderung von Weiterbildungseinrichtungen in das Programm aufgenommen haben. Die anerkannten Träger der Weiterbildungseinrichtungen – sowohl freie als auch kommunale – haben erstmalig eine solche Förderung erhalten und wissen auch mit Blick auf die anderen Länder die Förderung sehr zu schätzen.

Mit dem Förderschwerpunkt „Außerschulische Jugendbildungsarbeit“ ist es gelungen, sehr schnell (Bewilligungen erfolgten wenige Tage nach der Ministerratsitzung vom 7. April 2009) und vor allem stark dezentralisiert Förderungen auszusprechen. Dabei beschränken sich die meisten Förderungen auf ein Investitionsvolumen zwischen 5.000 und 10.000 Euro. So war es möglich, dass mehrere hundert Antragsteller schon sehr früh unmittelbar vom Konjunkturpaket profitieren konnten.

Im Vordergrund der Förderung aus dem Sonderprogramm Krankenhäuser und Maßregelvollzugseinrichtungen stehen die Verbesserung der Behandlung und Pflege der Patientinnen und Patienten und die Verbesserung der Abläufe in den Einrichtungen. Dabei wurde bei allen Maßnahmen auf die Energieeffizienz und die Barrierefreiheit der durchzuführenden Maßnahmen geachtet.

Zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur werden im Sonderprogramm 78,5 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Damit können im Rahmen der Städtebaulichen Erneuerung und der Dorferneuerung zahlreiche Maßnahmen realisiert und auch wichtige Investitionen in Sportanlagen, Feuerwehrhäuser und andere öffentliche Einrichtungen der Kommunen getätigt werden.

Im Sonderprogramm wurde ein Volumen von 20 Mio. Euro für kommunale Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz und der Energieversorgung einschließlich der erneuerbaren Energien bereitgestellt. Dazu wurde ein neues Förderangebot mit dem Titel „Zuschüsse für kommunale Infrastrukturinvestitionen im Bereich der Energieeffizienz und der Energieversorgung einschließlich der erneuerbaren Energien“ erarbeitet, durch das die kommunalen Nahwärmenetze in Verbindung mit regenerativen Wärmeerzeugern besonders angesprochen wurden. Bei Umwandlungstechniken zur Nutzung erneuerbarer Energien wird vielfach erst durch den Wärmeverbund der Nahwärme die Leistungs- bzw. Größenschwelle überschritten, ab der eine Realisierung und ein Einsatz wirtschaftlich werden kann. Die neuen im Konjunkturpaket geförderten Nahwärmenetze schaffen die notwendige Infrastruktur, um erneuerbare Energien in großem Maßstab in die Wärmeversorgung zu integrieren.

Für Maßnahmen der energetischen Sanierung hat die Landesregierung empfohlen, die Standards der EnEV 2009 zu Grunde zu legen. Damit sollen die neuesten Vorgaben erfüllt werden.

Ein besonderer Schwerpunkt liegt des Weiteren auf der mit den Maßnahmen des Sonderprogramms anzustrebenden weiteren Verbesserung der Barrierefreiheit: Hier sind der Beschluss der Landesregierung vom Juli 2007 „Beachtung der Barrierefreiheit bei der Gewährung von Zuwendungen“ sowie die dazugehörigen Handreichungen des Sozialministeriums anzuwenden. Die Schwerpunktbildung ermöglicht es, Barrieren für behinderte und ältere Menschen abzubauen und deren Teilhabe in Bereichen wie dem Tourismus, der Schule oder im städtischen Umfeld entscheidend zu verbessern.

3.3 Pakt für Rheinland-Pfalz – für Arbeit und Wirtschaft

Ein zentrales Instrument der Öffentlichkeitsarbeit und der Transparenz, vor allem aber der Einbindung von fachlicher Kompetenz aller Verantwortlichen aus Kommunen, der Wirtschaft, den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden, den Gewerkschaften und vielen mehr ist unter Leitung von Ministerpräsident Beck der Pakt für Rheinland-Pfalz. Hier werden in ungefähr vierteljährlichen Sitzungen die Spitzenvertreterinnen und -vertreter der gesellschaftspolitisch relevanten Gruppen in die Diskussion um das Sonderprogramm eingebunden. Anregungen zur schnell-

leren und gezielten technischen Umsetzung der konjunkturellen Stimulanz, aber auch zur Verbesserung der Informationslage können direkt und ohne Verzögerung an die Entscheidungsträger in der Landesregierung herangetragen werden. So wurde auch dieser Bericht in der Sitzung des Paktes am 2. November 2009 ausführlich beraten. Die Ergebnisse wurden nach Abstimmung mit den Beteiligten eingearbeitet.

4. Ergebnisse der Evaluierung

4.1 Stand der Umsetzung

Von den aktuell insgesamt 2583 Projekten des Sonderprogramms mit einem Investitionsvolumen von rund 800 Mio. Euro konnten bis zum Stichtag 9. November 2009 exakt 2187, das sind 85 % aller Projekte, als laufend gemeldet werden. Sie umfassen ein Investitionsvolumen von 627 Mio. Euro (davon 352 Mio. Euro Bundesmittel), also 78 % des Gesamt-Investitionsvolumens.

Für etwa 1100 Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 305 Mio. Euro (154 Mio. Euro Bundesmittel) sind bis zum 30. September 2009 bereits Aufträge vergeben worden. Dies entsprach 60 % der Anzahl und 54 % des Investitionsvolumens der zu diesem Zeitpunkt laufenden Projekte.

Auch die zur Auszahlung an die Unternehmen abgerufenen Bundesmittel steigen wöchentlich. Bis zum 9. November 2009 wurden 35 Mio. Euro abgerufen und einschließlich Landesmitteln 51 Mio. Euro ausgezahlt.

4.2 Kommunalfreundlichkeit

4.2.1 Hoher Anteil kommunal bezogener Investitionen

Gemäß ZulnvG sollen mindestens 70 % der Fördermittel des Bundes für die Finanzierung kommunal bezogener Investitionen verwendet werden, wobei auch hier die Kofinanzierung von Land und Kommunen mindestens 25 % betragen muss. In Rheinland-Pfalz beträgt der Anteil kommunal bezogener Investitionen sogar über 77 %. Darüber hinaus fließen die Reservemittel weitaus überwiegend in kommunal bezogene Investitionen.

4.2.2 Gewährung zinsloser Darlehen und vorzeitige Bereitstellung der Mittel

Eine weitere Unterstützung durch das Land erhalten die Kommunen dadurch, dass ihnen auf Antrag ein zinsloses Darlehen in Höhe des jeweiligen kommunalen Eigenanteils an den förderfähigen Kosten gewährt wird. Dieses ist über die gesamte Laufzeit zinsfrei und muss erst ab 2012 innerhalb von vier Jahren getilgt werden. Darüber hinaus hat die Landesregierung gemeinsam mit den anderen Ländern beim Bund erwirkt, dass auch beim ZulnvG die einschlägigen Regelungen der Landeshaushaltsordnung Anwendung finden, so dass keine Kommune in Vorfinanzierung treten muss, sondern rechtzeitig das Geld für die Begleichung von Rechnungen erhält. Demnach können Zuwendungen insoweit ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks benötigt werden.

4.2.3 Verfahrenserleichterungen für die Kreditfinanzierung

Der rheinland-pfälzische Landtag hat begleitend Verfahrenserleichterungen für die Kreditfinanzierung des kommunalen Eigenanteils im Anschluss an die Vorfinanzierung durch das Land geschaffen. Dazu wurde das Landesfinanzausgleichsgesetz dahingehend geändert, dass den Investitionen im Rahmen des Sonderprogramms grundsätzlich ein besonderes Gemeinwohlinteresse zugesprochen wird und dadurch auch den finanzschwachen Kommunen eine Kreditaufnahme zur Eigenanteilfinanzierung genehmigt wird.

4.2.4 Anwendung bewährter Bewilligungsverfahren

Für die Realisierung der kommunalen Projekte wurden die bewährten Förderprogramme des Landes mit ihren bekannten und erprobten Verwaltungsabläufen in den jeweiligen Ressorts genutzt, wodurch die Umsetzung des Programms beschleunigt werden konnte. Daneben wurden fünf neue Förderprogramme für kommunale Investitionen aufgelegt.

4.2.5 Berücksichtigung finanzschwacher Kommunen

Der kommunale Eigenanteil an den förderfähigen Kosten bewegt sich zwischen 10 % und 60 % und hängt von den bestehenden Regelungen des jeweiligen Förderprogramms und der Finanzstärke der Kommune ab. Grundsätzlich gilt, dass

finanzschwache kommunale Gebietskörperschaften einen geringeren Eigenanteil zu tragen haben als finanzstarke. Die konkrete Höhe unterscheidet sich zwischen den einzelnen Förderprogrammen.

4.2.6 Ausweitung des Investitionsvolumens

Die Übernahme von 40 % der Ko-Finanzierungsanteile der Kommunen am Gesamtprogramm durch das Land und das Angebot des Landes, die kommunalen Eigenanteile an den förderfähigen Kosten über ein zinsloses Darlehen vorzufinanzieren, führten zu einer überraschend positiven Resonanz des Sonderprogramms. In nahezu allen Förderprogrammen des Landes konnten im Einvernehmen mit den Kommunen erheblich mehr Projekte und damit ein höheres Investitionsvolumen angestoßen werden, so dass der von den Förderreferaten angemeldete konkrete Bedarf an zu bewilligenden Mitteln in den Jahren 2009 und 2010 schon jetzt um rund 100 Mio. Euro über die aktuelle Planung hinausgeht.

4.2.7 Reduktion von Rückforderungsrisiken

Um von vorne herein zu gewährleisten, dass alle durch das ZulnVG und seiner Verwaltungsvereinbarung hinsichtlich der Mittelverwendung geforderten Quoten (Mindestanteil kommunaler Projekte, Verhältnis Bildungsinfrastruktur zu sonstiger Infrastruktur, Höchstgrenze Bundesanteil) eingehalten werden, hat die Landesregierung die Bundesmittel und die korrespondierenden Landeszuwendungen auf die Ministerien in Form von Ressortbudgets mit der entsprechender Verantwortlichkeit verteilt.

Daneben hat die Landesregierung bewusst und im Interesse der Kommunen darauf verzichtet, die Mittel den Kommunen pauschal zur Verfügung zu stellen, da dies die Einhaltung der Vorgaben des Bundes gefährdet hätte. Durch die Bewilligungsverfahren nimmt die Landesregierung den Kommunen weitgehend das Risiko von Rückforderungen des Bundes ab, die im Zukunftsinvestitionsgesetz angelegt sind. Die jeweilige Kommune erlangt so ein hohes Maß an Rechtssicherheit, soweit sie sich an die Vorgaben des Zuwendungsbescheides hält.

4.2.8 Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände haben vorab schriftlich zu dem Berichtsentwurf Stellung genommen. Das Umsetzungsverfahren sowie die Budgetzuwei-

sung (bezogen auf Kita- und Schulsanierung) werden danach überwiegend als gut bewertet. Die Kriterien seien transparent, das Verfahren unbürokratisch. Die Abstimmung in den Landkreisen verlief problemlos. Das Fachressort habe auf Basis des jeweiligen Kenntnisstandes die erforderliche Hilfestellung gegeben. Eine Reihe von Einzelfragen sei nach und nach von den Kommunalen Spitzenverbänden mit den beteiligten Ressorts geklärt worden. Viele Antragsteller hätten eine zentrale Ansprechstelle bei der Landesregierung zur Abklärung von Zweifelsfragen gefordert (dieser Anregung ist durch die von Anfang an beim Ministerium der Finanzen angesiedelte Federführung im rheinland-pfälzischen Sonderprogramm – im Gegensatz zum Bund – entsprochen worden, wenn auch bei hoch spezialisierten Detailfragen gelegentlich auch das zuständige Förderreferat kontaktiert werden muss).

Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer für den Evaluationsbericht bestimmten Stellungnahme darüber hinaus ihre Präferenz für eine pauschalierte Mittelvergabe wiederholt, was allerdings aus Sicht der Landesregierung im Hinblick auf damit verbundene Rückforderungsrisiken der weniger geeignete Weg gewesen wäre.

Positiv bewertet wird, dass die energetische Sanierung von Kitas und Schulen großzügig gefördert werde. Bedauerlich sei jedoch, dass auch im Sonderprogramm nicht alle Projekte „in der Warteschlange des kommunalen Investitionsstaus“ gefördert werden könnten.

Des Weiteren wird vorgetragen, dass das Umsetzungsverfahren gerade für die größeren kreisangehörigen Städte im Bereich der Schulsanierung noch einfacher hätte gestaltet werden können, ohne dass dies aber für die Kommunen ein unüberwindbares Hindernis gewesen sei.

Die Prüfungsbehörden hätten im Übrigen den gleichen Maßstab wie bei den bestehenden Landesprogrammen angelegt, was teilweise zu Verzögerungen bei der Bewilligung geführt und den Beginn der Maßnahme hinaus geschoben habe. Bei der Paktsitzung haben die Kommunalen Spitzenverbände ihre positive Bewertung des Umsetzungsprozesses wiederholt. Sie regen an, nach Beendigung des Sonderprogramms zu prüfen, welche Vereinfachungsverfahren übernommen werden können.

4.3 Zur wirtschaftlichen Wirkung des Sonderprogramms

4.3.1 Branchen, die in besonderem Maße vom Sonderprogramm profitieren

Über alle Förderprogramme hinweg profitieren in überdurchschnittlichem Maße die Hochbauunternehmen sowie Unternehmen, die vorbereitende Baustellenarbeiten und Bauinstallationen ausführen bzw. zum sonstigen Ausbaugewerbe gehören, von Aufträgen aus dem Sonderprogramm.

Im Übrigen kommt die Vielfalt des rheinland-pfälzischen Sonderprogramms einer großen Bandbreite rheinland-pfälzischer mittelständischer Unternehmen zu Gute, wie insbesondere

- den Herstellern von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen, von Mess-, Kontroll- u. ä. Instrumenten,
- den Herstellern von Möbeln, Musikinstrumenten, medizintechnischen Apparaten und Materialien,
- den in den Bereichen Wärme- und Kälteversorgung tätigen Unternehmen,
- dem Groß- und Einzelhandel mit Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik,
- den Erbringern von Dienstleistungen der Informationstechnologie,
- den Architektur- und Ingenieurbüros,
- den Vermietern von Maschinen, Geräten und sonstigen beweglichen Sachen.

Dabei ist eine Quantifizierung der Branchenanteile an der bisherigen Auftragsvergabe oder den bislang ausbezahlten Mitteln mit einem für die Maßnahmenträger vertretbaren Aufwand nicht möglich, ohne die vorrangige Zielsetzung des Sonderprogramms, die Maßnahmen zügig und effizient umzusetzen, zu beeinträchtigen.

4.3.2 Vereinfachung des Vergabeverfahrens und der beruflichen Prüfungen

Nach Angaben der kommunalen Spitzenverbände sind die Erfahrungen sowohl mit den Vergabeerleichterungen als auch mit der beruflichen Prüfung durchweg sehr positiv. Alle Kommunen wurden über diese Möglichkeiten frühzeitig und umfangreich informiert.

Wenn auch aus projektbezogenen Gründen nicht bei jeder Vergabe von den Vereinfachungen Gebrauch gemacht wurde, bestand in den Gesprächen mit den Vertretern der Kommunen und der Wirtschaft gleichwohl keinerlei Zweifel daran, dass die Vereinfachung des Vergabeverfahrens durch die Einführung landesrechtlicher Schwellenwerte und der Klarstellung zur Dringlichkeit von Maßnahmen bei der weitaus überwiegenden Zahl der Projekte genutzt wird, sich bewährt und tatsächlich zu einer Beschleunigung von Vergabeverfahren geführt hat.

Mit der Vereinfachung der baufachlichen Prüfungen durch die befristete Anhebung der Kostengrenzen bei Zuwendungsbaumaßnahmen haben die Ministerien und ihre nachgeordneten Behörden sehr gute Erfahrungen gemacht. Aufgrund der zahlreichen Fälle, in denen auf die baufachliche Prüfung ganz verzichtet werden konnte, hat sich die Umsetzung des Sonderprogramms insgesamt beträchtlich beschleunigt.

Verzögerungen haben sich bisher teilweise dadurch ergeben, dass den zur Bewilligung angemeldeten Projekten noch keine wirklich ausführungsfähigen Planungen unterlagen und deshalb der Nachsteuerung bedurften. Insgesamt sind die Struktur- und Genehmigungsdirektionen sowie die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion jedoch in der Lage gewesen, baufachliche Prüfungen in kurzer Zeit durchzuführen.

Seitens des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen wurde im Sinne einer Gleichbehandlung mit vergleichbaren Krankenhausbaumaßnahmen, die im Rahmen der regulären Krankenhausfinanzierung gefördert werden, und im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen auf die Vereinfachung der baufachlichen Prüfung verzichtet.

4.3.3 Durchschnittliche Dauer der Bewilligungs- und Vergabeverfahren

Die Frage nach der durchschnittlichen Dauer der Bewilligungsverfahren kann aufgrund der noch laufenden Verfahren zwar noch nicht abschließend beantwortet werden. Dass fast 80 % der Projekte, die zur Förderung vorgesehen sind, bereits bewilligt wurden, zeugt jedoch davon, dass die Masse der Bewilligungen sehr schnell, d. h. innerhalb von ein bis vier Monaten nachdem alle Antragsunterlagen vorlagen, ausgesprochen wurden.

Zudem wurde für eine Vielzahl von Projekten (zum Teil innerhalb eines Monats nach Antragstellung) die Erlaubnis zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn erteilt, so dass die Zuwendungsempfänger durch das Bewilligungsverfahren keine Verzögerungen in Kauf nehmen mussten. Lediglich in Ausnahmefällen und bei Großmaßnahmen, für die eine umfassende baufachliche Prüfung vorgeschrieben ist, stehen derzeit noch Bewilligungsbescheide aus. Gleichwohl sollte aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände das Instrument des vorzeitigen Maßnahmenbeginns generell großzügiger gehandhabt werden, um einen zügigen Mittelabfluss zu gewährleisten.

Zur Dauer der Vergabeverfahren kann aufgrund der Tatsache, dass bei vielen Maßnahmen der Beginn sehr rasch auf den Bewilligungsbescheid folgte, von sehr schnellen Vergabeverfahren ausgegangen werden. So wird die durchschnittliche Dauer der Vergabe von den kommunalen Spitzenverbänden mit unter einem Monat angegeben; die Ausschreibungen seien in Erwartung der Bewilligung teilweise bereits vorbereitet worden.

Auf ein besonderes Problem haben die kommunalen Spitzenverbände allerdings hingewiesen. So haben die Firmen häufig bereits „volle Auftragsbücher“, so dass die Beteiligung an Ausschreibungen teilweise sehr zurückhaltend sei. Die Preisvorstellungen der Anbieter lägen im Übrigen nicht selten deutlich über den Kostenplanungen. Aus der Sicht der bauausführenden Wirtschaft bezieht sich jedoch die angesprochene Kapazitätsauslastung und Preisgestaltung lediglich auf einen Teilbereich der Bauwirtschaft (Wärmedämmarbeiten im Rahmen der energetischen Sanierung von Gebäuden).

4.3.4 Berücksichtigung der heimischen Wirtschaft

Positive Pressemeldungen, wie sie zuletzt beispielsweise von der Handwerkskammer Trier veröffentlicht wurden („Laut HWK wirken hier [im Bau- und Ausbaugewerbe] die Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete positiv.“ (Trierischer Volksfreund vom 14.10.2009)), bestätigen die mit der Vereinfachung des Vergabeverfahrens verbundene Erwartung, dass die Umsetzung des Sonderprogramms in einer Vielzahl kleinerer Baumaßnahmen sehr stark zu Gunsten der regionalen Wirtschaft wirken.

Ein Großteil der Architekturbüros, die im Rahmen des Sonderprogramms Krankenhausbaumaßnahmen im Land durchführen, ist in Rheinland-Pfalz ansässig. Diese kamen auch im Rahmen der im Sonderprogramm Krankenhäuser und Maßregelvollzug geförderten Maßnahmen zum Einsatz. Beim Programm „Zukunftssichere Justiz-IT“ des Ministeriums der Justiz wurde eine Vielzahl von Aufträgen (insbesondere im Bereich Bauwesen und IT-Dienstleistungen) an rheinland-pfälzische Unternehmen vergeben.

Dies wird auch durch Aussagen der kommunalen Spitzenverbände bestätigt, nach denen die heimische Wirtschaft und die vornehmlich regional agierenden Unternehmen ganz überwiegend – zum Teil ausschließlich – zum Zuge kamen.

4.3.5 Wirkungen des Sonderprogramms auf die Wirtschaft (BIP, Arbeitsmarkt, Ausbildungsmarkt, Bauwirtschaft)

Über den so genannten Multiplikatoreffekt führen konjunkturpolitische Fördermaßnahmen des Staates wie die des Sonderprogramms zu einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Dies bestätigen auch die konjunkturellen Frühindikatoren, die – auch wenn exakte Quantifizierungen derzeit noch nicht möglich sind - den Schluss zulassen, dass die öffentlichen Maßnahmen zur Konjunkturstützung Früchte tragen, sowohl hinsichtlich des BIP als auch der Beschäftigung. Auch die Arbeitnehmervertreter im Pakt für Rheinland-Pfalz betonten die positive Wirkung auf die Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen.

Der ifo-Geschäftsklimaindex steigt seit mehreren Monaten. Die Septemberausgabe schreibt: „Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich im September weiter aufgehellt. Lage und Erwartungen haben sich verbessert.“

Für Rheinland-Pfalz bestätigt die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit ebenfalls eine positive Wirkung des Programms. Die Anmeldungen für Kurzarbeit seien rückläufig. Bundesweit einmalig sei der Trend, dass wieder mehr befristete Verträge in den Betrieben abgeschlossen würden. Das sei ein positives Konjunktursignal. Auch sei mittlerweile der Übergang von der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit niedriger als im ersten Quartal dieses Jahres.

Auch der aktuelle Konjunkturbericht der vier Industrie- und Handelskammern in Rheinland-Pfalz kann auf eine „leicht aufgehellte Geschäftslage“ und einen seit

Herbst 2008 erstmal wieder positiven Erwartungssaldo der Unternehmen verweisen. Der Geschäftsklimaindex der IHK zeigt den höchsten Anstieg seit Herbst 2003 und belegt, dass sich die Stabilisierung der Wirtschaftstätigkeit weiter fortsetzt. Selbst die Beschäftigungspläne geben laut IHK-Konjunkturbericht Anlass zur Hoffnung, da sich die Beschäftigungsaussichten gegenüber der Frühjahrsumfrage um 10 Punkte verbessert haben.

Doch nicht nur die Umfragewerte, sondern auch die harten Fakten geben Anlass zur Hoffnung: Für das 2. Quartal konnte das Statistische Bundesamt erstmals wieder eine leichte Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Aktivität in Deutschland verzeichnen. Die zuletzt extrem rückläufigen Exporte haben sich auf aktuell noch niedrigem Niveau wieder stabilisiert. Einige Wirtschaftsforschungsinstitute und auch die Bundesregierung haben ihre Prognosen nach oben korrigiert. Die konjunkturelle Talsohle scheint durchschritten. Die staatlichen Konjunkturstützungsmaßnahmen greifen. Dennoch bleibt mit Blick auf den Arbeitsmarkt eine erhöhte Wachsamkeit geboten.

Mit Blick auf die Bauwirtschaft ist festzuhalten, dass nach übereinstimmender Auffassung des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und des Zentralverbandes Deutsches Baugewerbe die Konjunkturprogramme der Bundesregierung Wirkung zeigen. Zwar sank der Umsatz im deutschen Bauhauptgewerbe im ersten Halbjahr 2009 gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum um 8,3 % (Rheinland-Pfalz: -7,1 %), wobei in Rheinland-Pfalz der Hochbau (-9,7 %) und der Tiefbau (-2,4 %) unterschiedlich betroffen waren. Maßgeblich zur negativen Gesamtbilanz beigetragen hat in Rheinland-Pfalz wie auch bundesweit allerdings die Situation im Wohnungsbau. Hier betrug in Rheinland-Pfalz im ersten Halbjahr 2009 der Umsatzeinbruch 20,5 %. Eine insgesamt positive Entwicklung zeigt dem gegenüber die Umsatzentwicklung im öffentlichen Bau, der in Rheinland-Pfalz „nur noch“ ein Minus von 2,6 % (Bund: - 4,6 %) aufweist.

Ein weiteres Indiz für die Wirkung des Sonderprogramms ist die Entwicklung der Auftragseingänge. Während die Auftragseingänge im gesamten rheinland-pfälzischen Baugewerbe im ersten Halbjahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 0,4 % zurück gingen, verzeichnet der öffentlichen Bau eine Zunahme um +1,9 %.

4.4 Zur Organisation der Umsetzung des Sonderprogramms

4.4.1 Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz des Programms

Das für die Koordination der Umsetzung des Sonderprogramms zuständige Finanzministerium, aber auch alle Fachressorts befriedigen durch zahlreiche Interviews und Hintergrundgespräche das berechtigt hohe öffentliche Interesse an der konjunkturpolitisch notwendigen Verausgabung zusätzlicher öffentlicher Mittel. Die Homepage des Ministeriums der Finanzen informiert darüber hinaus umfassend und aktuell über alle Aspekte der Umsetzung des Sonderprogramms. Dabei werden einerseits Interessenten bedient, die Informationen über den politischen Rahmen des Sonderprogramms suchen. Andererseits werden für die Beteiligten am Sonderprogramm, also die Zuwendungsempfänger, Baufirmen etc. viele praktische Fragen beantwortet. So werden auf der Internetseite zeitnah Übersichten über die vorgesehenen und die bereits bewilligten Projekte zur Förderung aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz veröffentlicht. Außerdem werden zur Information der Bauwirtschaft auch die dem Ministerium bekannten geplanten Ausschreibungs- und Vergabetermine veröffentlicht. Die Fachressorts liefern für ihre Programme jeweils vertiefende Informationen auf ihren Internetseiten, die mit denen des Finanzministeriums verlinkt sind.

Rückmeldungen bezüglich dieser umfassenden und immer aktuellen Öffentlichkeitsarbeit waren durchweg positiv. So hat Rheinland-Pfalz vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin in dessen Studie vom 8. September 2009 eine sehr gute Bewertung für hohe Transparenz und Kommunikation bei der Umsetzung des Sonderprogramms „Für unser Land: Arbeitsplätze sichern – Unternehmen unterstützen – nachhaltig investieren“ im Rahmen des Konjunkturpakets II bekommen.

Auch von den kommunalen Spitzenverbänden wird dies so beurteilt. Angeregt wird lediglich, auf der oben erwähnten Homepage des Landes die einzelnen Informationen mit Suchfunktionen auszustatten und Antragsformulare auch im Word-Format zur Verfügung zu stellen.

4.4.2 Kosten der Verwaltung

Das Sonderprogramm konnte, so auch die Aussagen der kommunalen Spitzenverbände, bislang durch Mehrarbeit und Überstunden der Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter in der gesamten Landes- und Kommunalverwaltung nahezu ohne zusätzliche Kosten der Verwaltung umgesetzt werden. Durch das hohe Engagement der Landes- und Kommunalbediensteten sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Maßnahmenträger, aber auch aufgrund der strategischen Entscheidung zur Nutzung bestehender und dadurch bekannter und bewährter Verwaltungsverfahren war es möglich, die Mittel des Konjunkturprogramms fast ausschließlich für zusätzliche investive Maßnahmen und nicht für Verwaltungskosten einzusetzen.

Für die Umsetzung des neuen Förderprogramms des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz existieren keine Verwaltungsstrukturen im nachgeordneten Bereich. Das Ressort hat deshalb die „EffizienzOffensive Rheinland-Pfalz e. V.“ als rheinland-pfälzische Energieagentur und die Landestreuhandbank Rheinland-Pfalz mit der Beratung der Kommunen und der Antragsbearbeitung bzw. der finanziellen Abwicklung beauftragt.

Externe Berater oder Firmen wurden darüber hinaus im Bereich der Koordinierung und Steuerung der Umsetzung durch die obersten Landesbehörden nicht eingesetzt. Seitens der Maßnahmenträger sind Planungs- und Bauleitungsaufgaben zum Teil an externe Architektur- und Ingenieurbüros vergeben worden.

5. Fazit

Die konjunkturelle Talsohle scheint durchschritten. Die staatlichen Konjunkturstützungsmaßnahmen und insbesondere auch das rheinland-pfälzische Sonderprogramm greifen.

Dennoch bleibt mit Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung im kommenden Jahr eine weiterhin zügige und effiziente Umsetzung des in seiner Ausgestaltung von den Beteiligten insgesamt positiv bewerteten Sonderprogramms dringlich und unverzichtbar.

Impressum:

Eine Information der Landesregierung Rheinland-Pfalz

Verantwortlich: Ministerium der Finanzen
Kaiser-Friedrich-Str. 5, 55116 Mainz,
www.fm.rlp.de

Redaktion: Mario Gerhard

Bezugsmöglichkeit: Download unter <http://www.fm.rlp.de/finanzen/konjunkturpaket-ii/>
oder Ministerium der Finanzen, Mainz

Stand: November 2009